Introdução

1.1 O Pensamento Administrativo como Fruto do Processo de Modernização da Sociedade

Mostraremos nesta introdução como o pensamento administrativo surgiu a partir da consolidação da estrutura burocrática no processo de modernização da sociedade. Como veremos a seguir, a burocracia é uma estrutura organizacional que permite a coordenação da atividade humana para a realização de objetivos comuns dentro de uma perspectiva de longo prazo. O pensamento administrativo surge com base na consolidação da lógica de mercado e na consolidação das estruturas burocráticas como forma de organização do trabalho humano com o objetivo inicial de aumentar a produtividade e gerar lucro. Dessa forma, o pensamento administrativo evoluiu segundo os estudos empíricos sobre o funcionamento da burocracia e de suas disfunções.

1.2 O Processo de Modernização e Consolidação das Estruturas Burocráticas

1.2.1 As Três Formas de Autoridade Segundo Weber e as Bases do Estado Moderno

A fim de que possamos compreender o processo de modernização e a consolidação da autoridade racional-legal (base da burocracia), faremos uma breve síntese dos diversos tipos de autoridade tratados por Max Weber, comparando-os. O processo de modernização é a progressiva substituição de estruturas sociais baseadas na autoridade tradicional, como a sociedade medieval, por estruturas sociais baseadas na autoridade racional-legal e pela emergência de uma lógica de mercado.

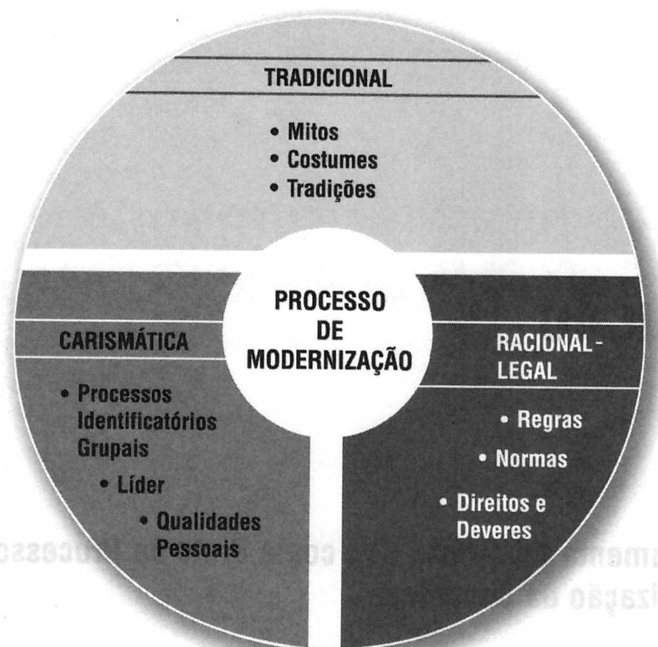


Figura 1 As formas de autoridade segundo Max Weber.

Max Weber, estudando as relações entre a economia e a sociedade, trata em sua obra da questão da legitimidade que fundamenta o exercício da autoridade. Quais são as diversas formas de autoridade existentes na sociedade e como elas se legitimam? Weber responde a essas questões definindo três tipos de autoridade:

- **Autoridade tradicional** – A autoridade tradicional é baseada nos costumes e tradições de uma cultura. A autoridade dos patriarcas e anciãos nas sociedades antigas e o poder do senhor feudal, por exemplo, baseiam-se nesse tipo de legitimação, garantida pela tradição religiosa, pelas crenças e pelos costumes sociais.
- **Autoridade carismática** – A autoridade carismática é baseada nas características pessoais de um indivíduo. Os profetas, heróis, guerreiros e líderes normalmente são reconhecidos pelos seus feitos e qualidades pessoais, exemplificando esse tipo de autoridade.
- **Autoridade racional-legal** – O terceiro tipo citado por Weber é a autoridade racional-legal. Refere-se à autoridade baseada nas regras e normas estabelecidas por um regulamento reconhecido e aceito por

todos os membros de dada comunidade. O ordenamento jurídico estabelece competências, direitos e deveres atribuídos a cada função e a autoridade se impõe pela obediência a esses princípios. O exercício da função e da autoridade é assim limitado pela regra.

1.2.2 A Autoridade Racional-Legal como Base do Estado Moderno

Com base nessas considerações sobre os diferentes tipos de autoridade, Weber opõe a estrutura e o funcionamento da sociedade tradicional à sociedade de massa, formada a partir da industrialização. O fundamento do Estado moderno é a autoridade racional-legal. No Estado moderno, uma lei é considerada legítima se foi votada nas condições estabelecidas pelos procedimentos legalmente aceitos na sociedade em questão. Nesse caso, a lei é válida e reconhecida como obrigatória pelos cidadãos dessa comunidade. Dentro dessa mesma lógica de raciocínio, em uma empresa, um regulamento é considerado legítimo se foi elaborado por uma autoridade detentora do direito legal de fazê-lo. Esse é um dos princípios que embasam a burocracia como forma organizacional.

A legitimidade tradicional, ao contrário, baseia-se na crença de que a ordem social estabelecida em mitos e tradições é sagrada e a justificativa da autoridade se faz pelo caráter sagrado e religioso do poder, fruto de hábitos e costumes já consolidados na sociedade em questão. Trata-se do caráter divino que encontramos na justificativa da autoridade dos nobres na sociedade medieval. Entretanto, na sociedade industrial a legitimidade do exercício da autoridade não tem mais o caráter sagrado, costumeiro e religioso da sociedade tradicional.

Por sua vez, a outra forma de autoridade citada por Weber, a autoridade carismática, permanece na sociedade industrial na figura do líder. Esse tipo de autoridade deriva o seu nome da palavra *charisma*, que em grego significa "graça". A expressão é emprestada dos termos usados em história da religião. A legitimidade carismática baseia-se na crença, nas qualidades excepcionais de um indivíduo, seja ele um santo, um profeta ou um chefe militar que demonstrou o seu heroísmo e a sua capacidade única no campo de batalha e no qual a multidão projeta as suas esperanças e anseios. Como veremos, os estudos dos pesquisadores do Instituto Tavistock de Londres mostraram que o exercício desse tipo de autoridade nas organizações está ligado a fenômenos psicanalíticos pelos quais o grupo social projeta seus desejos e suas expectativas na pessoa do líder, que incorpora e personifica essas representações. O exercício contínuo da autoridade carismática depende do reconhecimento do grupo social das características pessoais

do líder, que o tornam único. Esse tipo de reconhecimento normalmente é temporário, sendo menos estável que aqueles que se baseiam na regra ou no costume. Um profeta que não mais é percebido pelo grupo como tal, um santo ao qual o grupo não atribui mais milagres, um guerreiro que não representa mais os anseios de vitória de seus exércitos podem ver o reconhecimento e as projeções que lhes são atribuídos pelo grupo social se extinguirem. A partir disso, eles perdem a autoridade sobre seus seguidores.

1.2.3 A Lógica Impessoal da Burocracia e o Processo de Modernização da Sociedade

O tipo de autoridade característico do Estado moderno e da burocracia, no entanto, é o racional-legal, como vimos anteriormente. Esse tipo de autoridade não é personalista, como no caso da autoridade carismática ou da autoridade tradicional. O subordinado não deve a sua lealdade a um indivíduo específico ou a um grupo. Ele obedece a regras e normas emanadas pela autoridade competente. Os indivíduos que exercem o cargo podem mudar, porém as prerrogativas legais do cargo permanecem. O presidente da república, ao terminar o seu mandato, perde as prerrogativas que lhe eram conferidas pelo cargo. O indivíduo torna-se novamente um cidadão comum, e outro passa a exercer a função. A obediência é decorrente do cargo e do indivíduo que o ocupa naquele momento. Quando este pára de exercer a função, perde as prerrogativas do cargo e a obediência não lhe é mais devida.

Em uma sociedade tradicional (como a medieval, por exemplo), de modo oposto à sociedade moderna, o exercício do poder baseia-se na autoridade tradicional, e não na autoridade racional-legal. A autoridade tradicional é pessoal. Deve-se obedecer a um nobre ou a um patriarca porque eles, por nascimento, por costume ou tradição, receberam pessoalmente a investidura divina ou religiosa, de caráter sagrado, para exercer o poder. A autoridade é ligada ao indivíduo, às suas características pessoais, ao seu nascimento, à idade e a outras características pessoais. Na corte, os cargos mais valorizados são aqueles que aproximam o nobre ou dignatário da convivência pessoal com o rei, permitindo-lhes tocá-lo e aproximarem-se de sua sagrada pessoa. O poder está ligado à pessoa específica do rei, que, por direito divino, dado o seu nascimento, exerce pessoalmente o poder. A monarquia constitucional limita esse poder e introduz elementos da autoridade racional-legal, porém nas monarquias consuetudinárias o poder era exercido diretamente pelo rei.

Durante o processo de modernização, com a emergência e consolidação das estruturas burocráticas, o caráter pessoal das relações humanas no

trabalho (característico, por exemplo, das corporações de ofício durante a Idade Média) foi sendo substituído por uma crescente impessoalização das relações de trabalho. Na sociedade industrial moderna predominam regras e normas como forma de regulação social. O caráter pessoal das relações humanas passa a ser visto com desconfiança. O clientelismo, os benefícios e os favores com base em relações pessoais passam a ser malvistos dentro da lógica burocrática, em que existe a presunção legal de igualdade de todos diante das regras, de acordo com o estatuto ou regulamento em vigor.

1.2.4 A Industrialização e a Burocracia como Forma Estável de Organização da Produção

Max Weber (1969), no seu livro *Economia y sociedad*, interroga-se a respeito do exercício dessas diversas formas de autoridade (tradicional, racional-legal e carismática) na sociedade industrial em vias de consolidação na qual vivia. De fato, Weber, tendo vivido na segunda metade do século XIX e no início do século XX, presenciou uma época marcada por um desenvolvimento econômico rápido e mudanças importantes, tanto na Europa como nos Estados Unidos, com a emergência da sociedade de consumo de massa.

Em seus estudos, o autor mostra que a autoridade racional-legal está mais adaptada que a autoridade tradicional e a autoridade carismática às mudanças sociais de sua época e ao surgimento da sociedade industrial.

Weber explica que a autoridade tradicional tem mais dificuldades em aceitar inovações sociais. O chefe cuja autoridade foi investida pelo costume e pela tradição tende a preservar os elementos culturais herdados do passado, não questionando as convenções sociais, que são o fundamento mesmo de seu poder. A autoridade tradicional tenderia a desencorajar as mudanças e as inovações necessárias para a consolidação da sociedade industrial. O caráter pessoal do exercício da autoridade tradicional traz também um caráter de incerteza, pois depende das disposições afetivas de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos. Esse tipo de insegurança e personalização não favorece investimentos econômicos a longo prazo, tendo em vista que o que é legítimo, certo ou errado pode mudar a cada momento, dependendo da inspiração ou do humor da autoridade tradicional ou da carismática, dado o seu caráter personalista.

Tendo em vista os valores econômicos clássicos típicos da industrialização, a autoridade carismática e a autoridade tradicional não eram compatíveis com o que se considerava na época uma conduta econômica "racional" e "calculada", que pressupunha certa estabilidade das regras e a sua continuidade. A autoridade racional-legal, baseada na obediência a regras específicas

que tendem a perdurar ou são mudadas de acordo com procedimentos bem estabelecidos, é compatível com uma atividade econômica que propõe investimentos de longa duração.

1.2.5 Características da Burocracia

Weber mostra como a burocracia, apesar da forma organizacional predominante na sociedade industrial, não é uma forma nova. Já existiam estruturas burocráticas no antigo Egito, na China e no Império Romano.

A burocracia busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detendo uma função especializada. Separa-se a esfera pessoal, privada e familiar da esfera do trabalho, vista como esfera pública de atuação do indivíduo. Nas sociedades tradicionais, normalmente a esfera familiar e a esfera do trabalho se confundiam, dado o caráter pessoal das relações. Na sociedade industrial, como vimos, há uma ruptura com esses padrões.

A estrutura burocrática é baseada nos seguintes princípios:

- A existência de funções definidas e competências rigorosamente determinadas por leis ou regulamentos. A divisão de tarefas é feita racionalmente, baseando-se em regras específicas, a fim de permitir o exercício das tarefas necessárias à consecução dos objetivos da organização.
- Os membros do sistema têm direitos e deveres delimitados por regras e regulamentos. Essas regras se aplicam igualmente a todos, de acordo com seu cargo ou sua função.
- Existe uma hierarquia definida por regras explícitas, e as prerrogativas de cada cargo e função são definidas legalmente e regulam o exercício da autoridade e seus limites.
- O recrutamento é feito por regras previamente estabelecidas, garantindo-se a igualdade formal na contratação. Portadores de diplomas legalmente estabelecidos têm o mesmo direito de concorrer ao exercício de determinado cargo.
- A remuneração deve ser igual para o exercício de cargos e funções semelhantes.
- A promoção e o avanço na carreira devem ser regulados por normas e com base em critérios objetivos, e não em favoritismos ou relações pessoais.
- Há uma separação completa entre a função e as características pessoais do indivíduo que a ocupa.

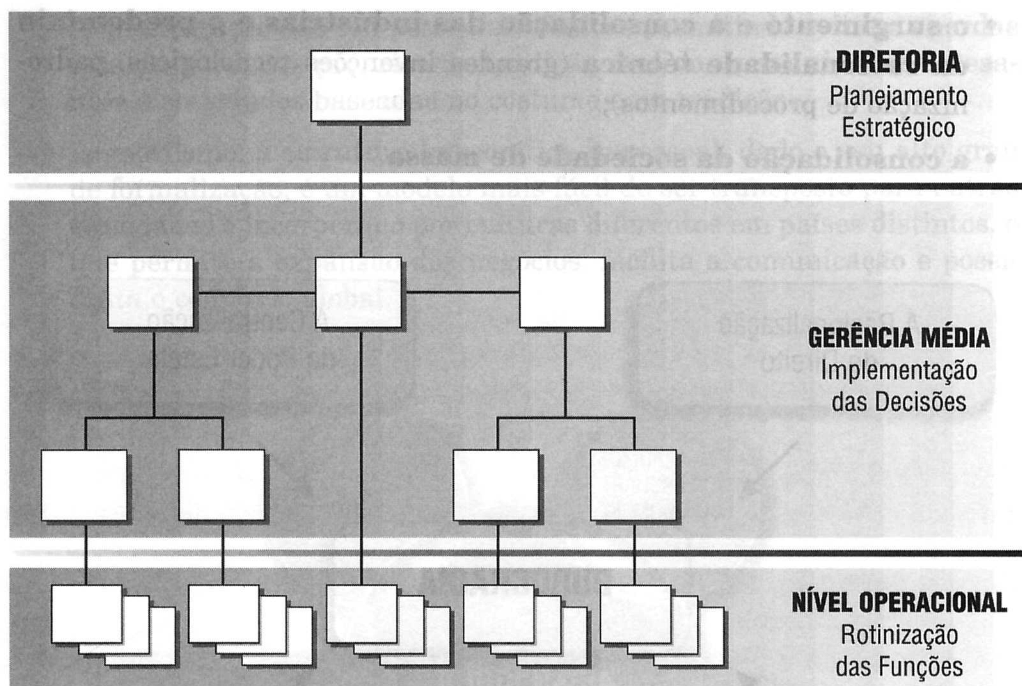


Figura 2 Representação da estrutura burocrática weberiana.

1.2.6 Fatores Históricos que Contribuíram para a Consolidação da Burocracia na Sociedade Industrial

A burocracia é um fenômeno antigo. Como vimos, ela existia no antigo Egito e em Roma, consolidando-se desde o reinado de Diocleciano. A partir do século XIII, a Igreja Católica romana consolidou-se como organização burocrática e, na China, encontramos a predominância de estruturas burocráticas desde a época Shi-Hoang-Ti (século XIV).

Na Europa, a burocracia moderna se desenvolveu sob a proteção do absolutismo real no começo da era moderna, em meados do século XV. A burocracia tal como a conhecemos atualmente se desenvolveu por meio de diversos elementos:

- **a racionalização do direito**, que passou a ser escrito e organizado de forma hierárquica e lógica em ordenamentos jurídicos, substituindo o antigo direito medieval, com base nos costumes e nas tradições não escritos;
- **a centralização do poder estatal devido à crescente facilidade de comunicação e transporte entre as diversas regiões** (antes isoladas e difíceis de serem controladas pelo poder central);

- **o surgimento e a consolidação das indústrias e o predomínio da racionalidade técnica** (grandes invenções tecnológicas, padronização de procedimentos);
- **a consolidação da sociedade de massa.**



Figura 3 Elementos históricos que permitiram a consolidação da estrutura burocrática.

As vantagens normalmente enunciadas no que se refere à consolidação das estruturas burocráticas na sociedade moderna são as seguintes:

- O predomínio da lógica científica sobre a lógica "mágica", "mística" ou "intuitiva".
- A consolidação de metodologias de análise "racionais", visando ao aprimoramento dos processos de produção.
- A profissionalização das relações de trabalho e a consolidação de uma lógica visando garantir a igualdade de todos diante das regras, reduzindo os favoritismos e clientelismos típicos das corporações de ofício.

- A formalização das competências técnicas permitindo evitar as perdas e os desperdícios próprios da tradição oral das comunidades artesanais e sociedades baseadas no costume e na tradição.
- Isomorfismo: a estrutura burocrática impessoal, dado o seu alto grau de formalização, é um modelo mais fácil de ser transposto para outras sociedades e incorporado por culturas diferentes em países distintos, o que permite a expansão dos negócios, facilita a comunicação e possibilita o comércio global.



Figura 4 Vantagens da burocracia.

1.3 Conclusão: A Modernização e o Surgimento do Pensamento Administrativo

Em resumo, a burocracia é uma solução organizacional que tenta evitar a arbitrariedade, o confronto entre indivíduos e grupos e os abusos de poder. Seu objetivo é o de organizar a atividade humana de modo estável para a consecução de fins organizacionais explícitos. A utilização de regras e a rotinização do trabalho humano fornecem segurança, pois estabelecem etapas e procedimentos a serem seguidos, tentando assim minimizar incertezas e riscos. Como veremos adiante, as estruturas burocráticas foram relatadas por psicólogos industriais como mecanismos de defesa contra a ansiedade e

a insegurança típicas do ser humano. Além de fornecerem diretivas claras, as regras, ao formalizarem a interação entre os indivíduos, visam reprimir as relações face a face, a espontaneidade e a pessoalidade, evitando a eclosão de conflitos na organização.

Dadas essas características, a burocracia foi a forma organizacional adotada pelas empresas no seu objetivo de tornarem-se competitivas dentro de uma lógica de mercado. O pensamento administrativo surge como conseqüência do processo de modernização da sociedade e é a expressão da lógica burocrática, baseada no controle da atividade humana por meio da regra, objetivando o aumento de produtividade e a geração de lucro na sociedade industrial.

Gradualmente, porém, os diversos estudiosos das organizações vão relatando os problemas e as disfunções produzidos pela estrutura burocrática. Neste livro, relataremos alguns desses estudos e visões que constituem parte da crítica à burocracia e que representam a evolução do pensamento administrativo contemporâneo.

2 Introdução à Escola Clássica de Administração: Uma Breve Revisão Histórica do Contexto Socioeconômico da Modernidade

Como vimos na introdução deste livro, o processo de modernização retrata a substituição progressiva da economia feudal baseada na autoridade tradicional dos nobres, dos senhores feudais e das autoridades religiosas e patriarcais por uma economia industrial baseada na autoridade racional-legal, fundamento das organizações burocráticas. Resumiremos e analisaremos aqui alguns dos elementos do processo de modernização que nos ajudarão a entender melhor a Escola de Administração Científica apresentada neste capítulo.

2.1 A Emergência da Sociedade Industrial

O processo de consolidação do capitalismo tem início com o que os economistas denominam **acumulação primitiva do capital**, fonte inicial de lucros que levou à acumulação de capital ulterior, possibilitando a emergência da economia capitalista industrial.

As quatro principais fontes da acumulação primitiva de capital são:

- o rápido crescimento do volume do intercâmbio e do comércio de mercadorias no fim da Idade Média;
- o sistema de produção manufatureiro;
- a grande inflação de preços nos séculos XVIII e XIX;
- o regime de cercamento dos campos.

Vamos rever rapidamente esses elementos.

2.1.1 O Declínio das Bases do Sistema Feudal

O processo de modernização da sociedade, que se iniciou desde o fim da Idade Média, foi lento e gradual. O crescimento do comércio, a introdução de uma economia monetária e o crescimento das cidades a partir do século XIV enfraqueceram a economia feudal, baseada na terra e na baixa mobilidade social. Reforçou-se nessa época a separação entre a cidade e o campo. Os habitantes das cidades medievais passaram a se dedicar mais ao comércio e à indústria manufatureira, enquanto os habitantes do campo se dedicavam à agricultura, visando suprir as cidades com os produtos agrícolas de que necessitavam para a subsistência de seus habitantes. A lógica que regia as relações sociais durante a Idade Média foi sendo progressivamente substituída. Nesse período, os senhores feudais, proprietários da terra, com o exercício da autoridade tradicional de cunho religioso, contavam com o trabalho gratuito dos servos.

No século XIV, porém, ocorreram modificações que abalaram a lógica econômica baseada na servidão humana e no direito dos senhores feudais. Nessa época, a famosa peste negra, doença terrível, matou mais pessoas na Europa do que, posteriormente, a Primeira Guerra Mundial. A população da Inglaterra, antes da peste negra, era de 4 milhões de habitantes. Após a epidemia, a população desse país foi reduzida a 2,5 milhões de habitantes. Com a morte desse enorme contingente humano, sobraram menos braços para trabalhar a terra, e a escassez de mão-de-obra aumentou o custo do trabalho humano. Leo Huberman analisa a economia da Idade Média mostrando que, no fim do século XIV, teve início uma nova fonte de poder e mobilidade social para os camponeses: maior valor era atribuído ao trabalho dos que continuavam vivos (dada a escassez de mão-de-obra).

Conseqüentemente, o trabalho do camponês valia mais do que nunca. Surgiram revoltas camponesas contra o poder dos senhores feudais e contra a servidão que os imobilizava em seus locais de origem. Essas revoltas foram controladas. Apesar disso, as bases do sistema feudal estavam abaladas. Em meados do século XV, o trabalho servil já havia sido substituído em grande parte pelos arrendamentos da terra pagos em dinheiro, e muitos camponeses tinham se emancipado do domínio dos antigos senhores.

2.1.2 A Produção de Manufaturas e as Corporações de Ofício

O progresso das cidades, por meio da intensificação do comércio, permitiu aos artesãos especializados em um ofício abandonar a agricultura e viver à custa de sua arte. Dessa forma, mestres-artesãos e profissionais, como padeiros, ourives, carpinteiros, fabricantes de armas, tecelões, artistas, entre outros, puderam abrir pequenos comércios em suas cidades, dedicando-se a abastecer e prestar serviços a um mercado interno pequeno em vias

de crescimento. A moradia servia de oficina de trabalho. O artesão fazia assim a sua clientela e sobrevivia dos frutos de sua habilidade técnica. Pouco a pouco os negócios iam prosperando e ele ia contratando ajudantes e aprendizes, que com ele viviam e aprendiam o ofício. Esses aprendizes permaneciam no ofício durante certo número de anos, quando podiam sair e abrir sua pequena oficina, da qual seriam mestres, contratando, por sua vez, outros aprendizes. Tornar-se aprendiz significava ter uma profissão e dominar uma técnica no futuro. Durante os anos de aprendizado, no entanto, o discípulo devia obediência total ao mestre de ofício, em troca de habitação e de um pequeno salário. Tratava-se de uma ética paternalista de lealdade em troca de proteção. Dessa forma, as mercadorias feitas artesanalmente passaram a ser vendidas no mercado das cidades e nas feiras e muitas vezes exportadas. Esses artesãos profissionais eram donos da matéria-prima e das ferramentas utilizadas em seu trabalho e eles cuidavam de todo o processo de produção, vendendo o produto acabado. A reputação profissional do artesão era a base dessa economia. Assim, para controlar a concorrência, os artesãos formaram corporações próprias. Conseqüentemente, todos os trabalhadores dedicados ao mesmo ofício em uma cidade ou região formavam uma corporação de ofícios.

Como vimos, no fim da Idade Média, o trabalho artesanal nas oficinas e a produção de manufaturas baseavam-se na autoridade tradicional do mestre, que controlava de forma personalista o seu negócio e as relações com os seus ajudantes e aprendizes. As relações eram informais e não havia separação entre o âmbito privado e o âmbito público, uma vez que trabalho e moradia se confundiam. A distância entre patrão e trabalhador não era grande, porém este ficava sujeito às arbitrariedades e aos humores de seu empregador. Essa organização social baseava-se em uma hierarquia que derivava do conhecimento técnico relacionado ao ofício. Os mestres eram reconhecidos socialmente como iguais e os aprendizes se submetiam à sua tutela, tendo, porém, alguns direitos próprios. A mobilidade social era prevista nesse sistema, uma vez que o aprendiz chegava a mestre depois de certo número de anos. As corporações, apesar de seus diversos níveis, eram uma comunidade com caráter de irmandade. Os membros de uma mesma corporação se preocupavam com o bem-estar dos outros membros e os estrangeiros não eram admitidos. Essa é a origem do termo "espírito corporativista", utilizado até hoje para expressar a solidariedade e, em alguns casos, o excesso de protecionismo entre os membros de uma mesma organização.

As corporações artesanais monopolizavam o trabalho e a indústria manufatureira em determinada região. Conseqüentemente, os membros de outras corporações e os estrangeiros não podiam instalar-se e comercializar seus produtos na região dominada por outra corporação, sob pena de serem expulsos pelos membros desta, que, muitas vezes, faziam ameaças e usavam expedientes violentos para proteger seu território.

Uma vez que tinham o direito de controlar o comércio e a produção de manufaturas em toda a região, detendo-se exclusividade nesses negócios, para justificar esse monopólio, as corporações cuidavam de sua reputação, o que lhes garantia a venda de seus produtos. Tendo em vista que a base desse sistema de trocas derivava da credibilidade dos artesãos, as corporações evitavam o comércio de manufaturas de baixa qualidade. Em princípio, esse comércio não visava ao lucro. Referia-se a uma economia baseada em trocas: inicialmente os bens eram vendidos pelo seu "justo preço", ou seja, pelo seu custo de fabricação. Tratava-se de uma economia que mantinha ainda valores religiosos e éticos típicos da Idade Média e da religião católica, predominante na época: o lucro era visto como usura, sinal de desonestidade. Dessa forma, quando as corporações abusavam e cobravam mais do que era considerado justo – o que às vezes ocorria, tendo em vista o seu monopólio –, as autoridades locais tinham o direito de dissolvê-las ou de impor-lhes penalidades.

Essa situação, predominante durante a Idade Média, mudou rapidamente. Com a ampliação do comércio e o crescimento das exportações de manufaturas, a partir da organização de feiras e mercados regionais, consolidou-se uma economia de mercado que inviabilizou a manutenção do "justo preço". Este foi substituído pelo preço do mercado, fruto de negociação com o cliente e com a concorrência. O comércio passou a visar ao lucro.

2.1.3 A Emergência da Burguesia Mercantil como Classe Hegemônica e a Consolidação do Estado Absolutista

Com o passar do tempo, a mobilidade social dos artesãos foi reduzindo-se. Para manter seu monopólio e controlar a concorrência, os mestres-artesãos foram limitando a passagem de seus aprendizes ao grau de mestre, reduzindo a abertura de pequenos estabelecimentos autônomos. Conseqüentemente, o mercado concentrou-se em torno de algumas indústrias manufatureiras, que passaram a centralizar o poder e o controle dos recursos produtivos. Os donos dessas indústrias manufatureiras passaram a constituir uma classe social emergente, que concentrava recursos, influência e poder com a fabricação e o comércio de manufaturas.

Com o advento do absolutismo, as corporações e as cidades perderam autonomia para o poder central do rei. O objetivo dos reis era centralizar o poder e, para tanto, empreenderam esforços a fim de derrubar os monopólios corporativos regionais e o poder dos nobres. Nesse esforço, os reis absolutistas muitas vezes buscavam apoio político na burguesia mercantil e industrial, tendo em vista o poder econômico crescente dessa classe social. Financiados por essas classes emergentes, os reis desenvolviam estratégias para imporem-se aos senhores feudais e aos nobres, diminuindo a autonomia regional com o objetivo de consolidar o seu poder central. Os Estados absolutistas

favoreceram assim o poder da burguesia mercantil e da indústria manufatureira, regulamentando a aprendizagem dos trabalhadores industriais, as condições de emprego e a alocação da força de trabalho nos diversos tipos de ocupação. Promulgando leis que regulamentavam os salários, a qualidade dos produtos e o comércio, os reis absolutistas visavam proteger os interesses da burguesia mercantil e manufatureira, aliando-se a ela. Estabeleceu-se o conceito de indústria nacional. Uma das tarefas do Estado absolutista passou a ser a proteção da indústria nacional, visando ao aumento da produção e das exportações e, logo, ao ingresso de divisas para a nação.

Luís XIV, expoente do absolutismo francês, e seu ministro Colbert são exemplos dessa política típica do Estado absolutista.

Mais tarde, porém, a consolidação da burguesia mercantil e da burguesia industrial como classes sociais hegemônicas teve como conseqüência o questionamento do poder real absoluto. As classes burguesas emergentes queriam maior poder de controle, e o excesso de regulamentações do Estado passou a ser visto como um obstáculo. Surgiram as teorias do liberalismo econômico e filosofias que as legitimaram. O pensamento de Thomas Hobbes, que legitimava o Absolutismo, passou a dar lugar ao pensamento de filósofos liberais, como Thomas Locke, e ao pensamento econômico clássico de Adam Smith. A Revolução Francesa, em 1789, e o período napoleônico marcam a consolidação do poder burguês na Europa ocidental.

2.1.4 A Substituição Progressiva das Corporações de Ofício pelo Trabalho Assalariado

No que se refere às corporações de ofício e à produção manufatureira e artesanal, constata-se que, do século XVI ao XVIII, os artesãos independentes tenderam a desaparecer, e em seu lugar surgiram os assalariados. As indústrias manufatureiras modificaram-se, tendo em vista a consolidação da produção industrial. Huberman (1978) retrata as sucessivas formas de organização industrial:

- **Sistema familiar**: a família produzia artigos para seu consumo e não para venda. Organização vigente no princípio da Idade Média.
- **Sistema de corporações**: produção realizada por mestres-artesãos independentes, com alguns ajudantes, visando a um mercado regional e estável. Os trabalhadores eram os donos das ferramentas com as quais trabalhavam. Política do justo preço: o comércio de mercadorias não visava ao lucro. Sistema de trocas baseado na ética católica; lucro visto como negativo. Esse sistema predominou durante toda a Idade Média.
- **Sistema doméstico**: os mestres-artesãos realizavam em casa o trabalho, produzindo manufaturas, porém com menos independência.

Dependiam de um empreendedor que lhes fornecesse a matéria-prima e intermediasse a venda de seus produtos manufaturados. Esse sistema vigorou do século XVI ao XVIII.

- **Sistema fabril**: produção para um mercado mais abrangente. Artesãos e profissionais trabalhavam fora de casa, nas instalações construídas pelo empregador, dono da fábrica ou manufatura. Recebiam salário pelo trabalho realizado. O trabalho dos profissionais e artesãos era disciplinado e realizado sob rigorosa supervisão. Os artesãos não possuíam mais a matéria-prima nem os instrumentos de trabalho, que eram de propriedade do seu empregador.

Analisando essas mudanças, pode-se verificar que no início, enquanto predominava o **sistema doméstico**, o mercador-capitalista (empreendedor) limitava-se a fornecer ao artesão independente a matéria-prima, remunerando-o para que manufaturasse o produto acabado (manufatura). Nesse sistema, o trabalho ainda era realizado em oficinas independentes, mesmo que intermediado pelo empreendedor. O mestre-artesão ainda detinha a propriedade de sua oficina e dos seus instrumentos de trabalho, empregando aprendizes e ajudantes.

Em uma fase posterior do sistema manufatureiro doméstico, no **sistema fabril**, o mercador-capitalista passou a ter a propriedade das máquinas e dos instrumentos de trabalho e, muitas vezes, do prédio e das instalações, onde a produção se realizava. O empreendedor, nesse tipo de sistema, contratava os artesãos para acionarem os instrumentos de trabalho e exercerem a sua habilidade técnica fabricando os produtos. Fornecia-lhes a matéria-prima e apropriava-se dos produtos acabados, pagando apenas por sua mão-de-obra. Com a consolidação do sistema fabril, o artesão passou a vender apenas sua força de trabalho. Dessa forma, a busca por eficiência e lucro passou a substituir a lógica da corporação de ofícios, baseada no exercício da autoridade tradicional e no sistema de trocas.

2.1.5 A Inflação de Preços dos Séculos XVIII e XIX e o Cercamento dos Campos

Como vimos anteriormente, a grande inflação de preços na Europa nos séculos XVIII e XIX e o cercamento de campos, com o aumento do comércio de manufaturas, são citados como elementos que favoreceram a consolidação do capitalismo industrial. Vamos analisar as questões a seguir:

- **A inflação de preços** – O acúmulo de ouro na Europa, trazido das colônias da América desde o século XVI, trouxe um progressivo aumento de preço nos bens e mercadorias vendidos nas metrópoles. Os mercadores e industriais lucravam cada vez mais com esse sistema, pois cobravam preços maiores; porém, os nobres e reis que dependiam

de rendas fixas do Estado ou do arrendamento de suas terras, não podendo trabalhar ou exercer atividades ligadas ao comércio, perdiam dinheiro e poder, uma vez que suas rendas não eram reajustadas. Essas rendas dependiam de acordos com base em costumes e tradições que remontavam à Idade Média. Os arrendatários (camponeses, em sua maioria) baseavam-se nesses costumes para pagar aos nobres e aos proprietários das terras os estipêndios aos quais estes tinham direito. Na maioria dos casos, não existiam contratos escritos, pois o direito que regia os arrendamentos era consuetudinário e costumeiro. As rendas dos nobres continuavam estáveis, entretanto os preços das mercadorias subiam. Conseqüentemente, os nobres, que não tinham outra fonte de renda, empobreceram. A situação piorou a tal ponto que no século XVIII nobres e dignatários que dependiam das rendas fixas da terra encontravam-se em uma situação muito difícil. Os proprietários de terras e nobres, reagindo ao seu empobrecimento, elevaram o preço dos arrendamentos a um ponto que os camponeses não podiam mais pagar.

- **O cercamento de terras** – Essas terras foram vendidas ou finalmente cercadas (fechadas) e destinadas à criação de animais, o que era mais rentável que os antigos sistemas de cultivo da terra utilizados pelos camponeses. Os camponeses e suas famílias, normalmente numerosas, antigos arrendatários dos nobres, não podendo mais pagar os arrendamentos, tiveram de deixar suas terras e foram sendo expulsos dos campos, migrando para as cidades. Esse contingente humano constituiu a primeira mão-de-obra destinada à indústria nascente.

2.1.6 A Revolução Industrial e a Organização das Primeiras Fábricas

O período compreendido entre 1840 e 1873 consolidou na Inglaterra, maior potência econômica da época, a indústria e o capitalismo de livre concorrência. O crescimento econômico nesse período foi impressionante: construíam freneticamente estradas de ferro e exportavam carvão, ferro e aço. Um dado que revela esse crescimento sem precedentes é o fato de que a produção de máquinas, navios e produtos químicos empregava em 1881, na Inglaterra, o dobro de indivíduos que em 1841 (Hunt e Sherman, 1972).

A Revolução Industrial, responsável por esse fabuloso crescimento econômico, teve, no entanto, um custo social. Os camponeses, que vieram do campo para a cidade em razão do cercamento dos campos, tinham de vender a sua força de trabalho em troca de salários irrisórios para sobreviver. Homens, mulheres e crianças trabalhavam até 16 horas por dia, em condições difíceis e precárias. O sistema fabril mecânico regulava o trabalho do homem em torno do funcionamento da máquina, exigindo ritmo e jornada de trabalho maiores. A máquina transformou-se no foco central do processo produtivo.

Hunt e Sherman mostram como, no final do século XVIII, eclodiram várias revoltas contra o sistema fabril: multidões de trabalhadores arremetiam-se contra as máquinas e as instalações das fábricas, destruindo o que julgavam ser a causa de seu sofrimento. As relações trabalhistas ainda não eram regulamentadas, e a desigualdade no tratamento dos empregados prevalecia. Empregavam-se crianças e mulheres, que executavam tarefas padronizadas e recebiam salários muito inferiores aos dos homens. Essa massa de trabalhadores concentrava-se nas cidades inglesas, que cresciam rapidamente nesse período. As condições de vida nessas cidades eram assustadoras, com epidemias de cólera, sujeira e pobreza. Reagindo a essas condições de trabalho, surgiram nessa época diversas associações sindicais, que tentavam mobilizar-se conquistando melhores condições de trabalho para essa primeira mão-de-obra industrial. O crescente fortalecimento dos sindicatos e o descontentamento econômico e social desse período assustaram os dirigentes e políticos ingleses conservadores, inspirando a Lei das Associações (*Combination Act*), promulgada em 1799, que declarava ilegais as associações de trabalhadores. Justificava-se a lei alegando-se que era necessário resguardar a livre concorrência e o direito aos agentes econômicos do mercado de negociar livremente os seus contratos.

As dificuldades enfrentadas pelos trabalhadores das indústrias preocuparam alguns membros das elites conservadoras esclarecidas da época, como os **Tóris**. Esses dirigentes achavam que tinham de proporcionar melhores condições de trabalho para o operariado, que devia ser protegido. A política dos Tóris era paternalista: em troca de proteção e de condições de trabalho justas, os trabalhadores deviam ser desencorajados a lutar por si próprios e a constituir uma classe social independente. Nesse período, empreendimentos industriais pertencentes a membros desse partido tornaram-se exemplos de fábricas onde existiam condições mais humanas de trabalho. Robert Owen e sua fábrica em New Lanark tornaram-se conhecidos em toda a Europa nesse período, por ter proporcionado boas condições de trabalho ao operariado.

2.1.7 Alguns dos Movimentos Sociais da Época e seus Expoentes

Como reação ao excessivo rigor com que os trabalhadores eram tratados nas indústrias durante esse período, surgiram outros movimentos políticos que questionavam o sistema capitalista e a industrialização. O **socialismo utópico** foi um desses movimentos. Alguns de seus expoentes foram:

- **Henri de Saint-Simon** (1760-1825) era originário de uma família aristocrática empobrecida. Ele reconhecia a eficiência dos empreendimentos industriais e admitia a propriedade privada, desde que fosse usada em benefício das massas. Para tanto, propunha ao governo que interviesse na economia a fim de garantir que o resultado do processo de industrialização

fosse favorável a maioria das pessoas. Os socialistas utópicos acreditavam que o capitalismo constituía um sistema irracional, alimentava desperdícios, gerava desigualdades, sendo, portanto, um sistema injusto.

- **Louis Blanc** (1811-1882), outro importante socialista utópico, tinha a opinião de que o Estado poderia ser um intermediário na implantação de reformas graduais e pacíficas que levassem ao socialismo.
- **Proudhon** (1809-1865) era mais radical e propunha a extinção do Estado e das relações capitalistas baseadas na propriedade privada. Propunha o retorno a uma era em que a agricultura em pequena escala e a produção artesanal voltariam a imperar.
- **Karl Marx** (1818-1883) considerava as proposições dos socialistas utópicas (como os nomeou), quixotescas. Marx baseia a sua análise da sociedade capitalista em uma abordagem que ficou conhecida como materialismo histórico, na qual ele faz a crítica ao capitalismo. Segundo Marx, a separação entre o produtor e os meios de produção, que dão origem a uma classe de proprietários e a uma classe de trabalhadores, bem como a infiltração da lógica de mercado ou nexo monetário em todas as relações humanas, seria responsável pelas desigualdades sociais e pela exploração do homem pelo homem. Em suas obras econômicas, Marx procura esclarecer os conflitos típicos da sociedade de classes e os métodos de produção e trocas de mercadorias no capitalismo. No fim de sua análise, ele prevê a destruição do capitalismo e a instauração de uma sociedade socialista sem classes.

O pensamento de todos esses autores descritos anteriormente reflete importantes questionamentos e reações ao processo de modernização da sociedade. Como sabemos, a teoria marxista influenciou de maneira decisiva a estruturação do contexto socioeconômico do século XX. A Revolução Socialista, a formação da URSS e a Guerra Fria são apenas alguns exemplos dessa influência.

2.1.8 O Contexto Histórico da Escola Clássica de Administração

Na passagem do século XIX para o XX, os Estados Unidos haviam se tornado a principal potência industrial no mundo. Em 1913, a economia norte-americana produzia cerca de um terço do produto industrial bruto mundial. A maior parte das indústrias estratégicas (ferrovias, bancos, produção fabril) estava nas mãos de poucas empresas, corporações poderosas. Esse foi o cenário de rápidas transformações econômicas e sociais que Weber (1864-1920) descreveu e analisou de forma tão detalhada.

Na época de Taylor, em muitas indústrias norte-americanas encontravam-se ainda resquícios da autoridade tradicional descrita por Weber. Nessas indústrias, artesãos e operários especializados eram empregados e exerciam

a sua técnica por meio do sistema de empreitada. Esse sistema pode ser visto como um sistema de transição para o sistema burocrático. Por meio do sistema de empreitada, os empreendedores (proprietários das fábricas) transferiam para os profissionais e artesãos autônomos a responsabilidade de montar o sistema produtivo em suas fábricas. O profissional subcontratado assumia o risco e a responsabilidade pela produção e era pago com base nos resultados obtidos. Normalmente, subcontratava profissionais conhecidos e controlava seu trabalho e os resultados do empreendimento. Tratava-se da reconstrução da autoridade do mestre-artesão no interior das indústrias. Mesmo tendo perdido a propriedade dos instrumentos de produção, o profissional conservava parte da independência e da autonomia características da lógica de ofícios. Conseqüentemente, esse tipo de profissional resistia à autoridade racional-legal e à legitimação burocrática, que ameaçavam a sua autonomia, o exercício de sua autoridade sobre os subcontratados e o controle que mantinha sobre o processo de produção. É esse contexto social que Taylor encontrará ao formalizar a sua teoria da Administração Científica. Seu objetivo será substituir esses sistemas tradicionais por estruturas burocráticas que garantam a funcionalidade e a eficiência do processo produtivo.

Bibliografia

HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HUNT, E. K.; SHERMAN, H. *História do pensamento econômico*. Petrópolis: Vozes, 1972.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

________. *Le Savant et la politique*. Paris: Plon, 1919.



TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO

Fernando C. Prestes Motta
Isabella F. Gouveia de Vasconcelos

3ª Edição Revista